

Kotirauhan perustuslainsuoja ja sen rajoittaminen Euroopan unionin oikeudessa

Esiselvitys

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:11

Kotirauhan perustuslainsuoja ja sen rajoittaminen Euroopan unionin oikeudessa

Esiselvitys

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-906-3

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö		14.10.2020
Tekijät	Sonya Walkila		
Julkaisun nimi	Kotirauhan perustuslainsuoja ja sen rajoittaminen Euroopan unionin oikeudessa Esiselvitys		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:11		
Diaari/hankenumero	OM042:00/2020	Teema	Selvityksiä ja ohjeita
ISBN PDF	978-952-259-906-3	ISSN PDF	2490-0990
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-906-3		
Sivumäärä	40	Kieli	Suomi
Asiasanat	Perustuslait, kotirauha, EU-oikeus, EU:n perusoikeuskirja, perusoikeudet, tarkastusoikeus		
Tiivistelmä <p>Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan viitannut siihen, että EU:n perusoikeuskirjassa turvattu kotirauhan suoja ei ole kaikilta osin yhteneväinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa. Se ei esimerkiksi sisällä Suomen perustuslain kaltaista kvalifioitua lakivarausta, minkä vuoksi perusoikeuskirjan kanssa yhdenmukaistakin EU-sääntelyä on toisinaan vaikea ongelmitta sovittaa yhteen Suomen valtiosäännön kanssa. Kotirauhan suojan rajoittaminen on perustuslakivaliokunnassa ollut esillä esimerkiksi tilanteessa, jossa EU-lainsäädännöstä johtuva toimivaltasääntely ei ole mahdollistanut tarkastustoimivaltuuden rajoittamista perustuslain 10 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla, ja sääntelyä on jouduttu arvioimaan EU:n sekundaarilainsäädännön etusijaperiaatteen kautta.</p> <p>Esiselvityksen tavoitteena on selvittää perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoituslausekkeiden muutostarpeita ja erityisesti EU-oikeudesta seuraavia reunaehtoja kotirauhan suojan tulkinnalle ja rajoittamiselle. Selvityksessä kiinnitetään huomiota myös siihen, missä määrin EU-lainsäädäntöön sisältyviä tarkastustoimivaltuuksia ylipäätään arvioidaan kotirauhan suojaan liittyvistä lähtökohdista unionisääntelyä valmisteltaessa.</p>			
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet		14.10.2020
Författare	Sonya Walkila		
Publikationens titel	Skyddet för hemfriden i grundlagen och inskränkningar i Europeiska unionens lagstiftning		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2020:11		
Diarie- /projektnummer	OM042:00/2020	Tema	Utredningar och anvisningar
ISBN PDF	978-952-259-906-3	ISSN PDF	2490-0990
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-906-3		
Sidantal	40	Språk	finska
Nyckelord	grundlagar, Europeiska unionsrätten, EU:s stadga, grundrättigheter, rätt till insyn EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, hemfriden, EU-rätten, grundläggande fri- och rättigheter, inspektionsrätt		
Referat Grundlagsutskottet har i flera av sina utlåtanden påpekat att skyddet för hemfriden enligt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna inte till alla delar överensstämmer med 10 § 3 mom. i grundlagen. Stadgan innehåller exempelvis inget kvalificerat lagförbehåll av den typ som finns i Finlands grundlag. Därför är det ibland svårt att utan problem samordna EU-lagstiftningen med Finlands konstitution, även om EU-lagstiftningen är förenlig med stadgan. Tidigare har grundlagsutskottet behandlat inskränkningar i skyddet för hemfriden också i situationer där befogenhetsbestämmelserna på grund av EU-lagstiftning inte har tillåtit att inspektionsbefogenheterna avgränsas enligt 10 § 3 mom. i grundlagen. Regleringen har då analyserats utifrån principen om företräde för EU:s sekundärrätt. Syftet med förstudien är att utreda behovet att ändra begränsningsklausulerna i 10 § 3 mom. i grundlagen, i synnerhet de specialvillkor i EU-rätten som gäller tolkningar och inskränkningar av skyddet för hemfriden. I utredningen behandlar man också frågan om hur mycket man vid beredning av reglering inom unionen egentligen beaktar skyddet för hemfriden vid bedömningen av de inspektionsbefogenheter som finns i EU-lagstiftningen.			
Förläggare	Justitieministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Justice		14.10.2020
Authors	Sonya Walkila		
Title of publication	Constitutional protection of the right to respect for home and its limitation in European Union law		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2020:11		
Register number	OM042:00/2020	Subject	Reports and guidelines
ISBN PDF	978-952-259-906-3	ISSN PDF	2490-0990
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-906-3		
Pages	40	Language	Finnish
Keywords	Constitutions, domestic peace, EU law, fundamental rights, right to inspection, EU Charter of Fundamental Rights, right to respect for home		
Abstract <p>The Constitutional Law Committee of Parliament has, in several of its statements, pointed out that the protection of the right to respect for home guaranteed under the EU Charter of Fundamental Rights is not in all respects consistent with section 10, subsection 3 of the Constitution of Finland. For example, the provision of the Charter does not contain a qualified proviso like the Constitution of Finland does, which makes it difficult in some cases to reconcile EU legislation, even when it is consistent with the Charter, with the Constitution of Finland without problems. The Constitutional Law Committee has discussed limitations on the protection of the right to respect for home for example in a situation where the regulation of powers deriving from EU legislation has not enabled limiting powers of inspection as required under section 10, subsection 3 of the Constitution, and, as a consequence, it has been necessary to assess the regulation on the basis of the principle of the precedence of EU secondary legislation.</p> <p>The purpose of the preliminary study is to explore the needs to amend the limitation clauses of section 10, subsection 3 of the Constitution and, in particular, to examine the preconditions deriving from EU law for interpreting and limiting the protection of the right to respect for home. This study also draws attention to the question of the extent to which the powers of inspection under EU legislation are, on the whole, assessed from the perspective of the protection of the right to respect for home when drafting EU legislation.</p>			
Publisher	Ministry of Justice		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

1	Esiselvityksen tausta ja tavoitteet	7
2	Kotirauhan suoja perustuslaissa	11
3	Kotirauhan perustuslainsuojan rajoittaminen	13
3.1	Kotirauhan piiriin ulottuvat toimenpiteet	13
3.2	Sallitut rajoitusperusteet.....	15
3.2.1	Rikosten selvittäminen.....	15
3.2.2	Perusoikeuksien turvaaminen	16
3.3	Välttämättömyysvaatimus	17
4	Kotirauhan suoja Euroopan unionin oikeudessa.....	20
4.1	Kotirauhan suoja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.....	21
4.2	Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintavaikutus	21
4.3	Kotirauhan suoja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.....	23
5	Kotirauhan suojan rajoittaminen Euroopan unionin oikeudessa	25
5.1	Kotirauhan suoja eri lähteiden yhteensovittaminen	26
5.2	Kotirauhan suojaa koskevien rajoitusedellytysten yhteensovittaminen	28
6	Yhteenveto: EU-oikeudesta seuraavat reunaehdot kotirauhan perustuslainsuojan tulkinnalle	32
7	Johtopäätökset	36
	Liite 1: Kotirauhan suoja perustuslakivaliokunnan käytännössä	37

1 Esiselvityksen tausta ja tavoitteet

Suomen perustuslaki on ollut voimassa miltei 20 vuotta. Se säädettiin hallituksen vuoden 1998 keväällä antaman esityksen (HE 1/1998 vp) ja perustuslakivaliokunnan tammikuussa 1999 valmistuneen mietinnön (PeVM 10/1998 vp) pohjalta. Perustuslakiuudistuksen päätavoitteena oli Suomen perustuslakien yhtenäistäminen, yhdistäminen ja ajanmukaistaminen. Perustuslailla ei olennaisesti muutettu Suomen valtiosäännön perusteita, vaan uudistus voitiin tehdä valtiosääntöperinteen jatkuvuuden ja tuohon jatkuvuuteen nojaavan valtiosäännön kehittämisen perustalle. Perustuslakiuudistuksen keskeisenä sisällöllisenä tarkoituksena oli vahvistaa Suomen valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä. Perusoikeussäännökset otettiin uudistuksessa perustuslakiin asiallisesti sellaisina kuin ne sisältyivät Suomen Hallitusmuotoon vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen mukaisina.

Perustuslakia on sittemmin muutettu neljä kertaa. Vuonna 2007 voimaan tullut muutos koski Suomen kansalaisen luovuttamista ja siirtämistä toiseen maahan sekä sijaisen valintaa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle (HE 102/2003 vp, PeVM 5/2005 vp, PeVM 2/2007 vp). Samoin vuonna 2007 voimaan tullut toinen perustuslain muutos koski valtiontilintarkastajien lakkauttamista ja tarkastusvaliokunnan perustamista (HE 71/2006 vp, PeVM 10/2006 vp, PeVM 1/2007 vp). Vuonna 2012 voimaan tullut perustuslain muutos (HE 60/2010 vp, PeVM 9/2010 vp, PeVM 3/2011 vp) oli aikaisempia laajempi, ja sillä vahvistettiin Suomen valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä sekä parannettiin kansalaisten osallistumisoikeuksia. Muutoksen taustalla oli arvio, että perustuslain voimassaoloaikana saatujen kokemusten perusteella oli osoitettavissa eräitä perustuslain muutos- ja selvennystarpeita, vaikkakin pääosin perustuslakiuudistuksen tavoitteet olivat toteutuneet myönteisellä tavalla. Perusteen tarkistuksille antoivat myös valtiollisessa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, Euroopan unionin kehitys ja sen vaikutusten heijastuminen kansalliselle tasolle (HE 60/2010 vp, PeVM 9/2010 vp). Vuonna 2018 perustuslain 10 §:n 4 momentin loppuun lisättiin luotamuksellisen viestin salaisuutta koskeva uusi rajoitusperuste, jolla irrottauduttiin rajoituksen perustumisesta ainoastaan rikokseen tai rikosepäilyyn. Muutoksella lisättiin peruste säättää lailla välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka uhkaa

vakavasti kansallista turvallisuutta. Kyse oli siten rajatusta muutoksesta, joka perustui perustuslain yhden pykälän yhteen momenttiin.

Perustuslakivaliokunnan tarkasteltavana on ollut myös sellaisia kotirauhan suojan piiriin puuttuvia toimenpiteitä, joiden perusteet eivät aivan ongelmitta ole olleet katsottavissa kuuluviksi perustuslain 10 §:n rajoituslausekkeiden mukaisiin perusteisiin. Kotirauhan suojan rajoittaminen on perustuslakivaliokunnassa ollut esillä esimerkiksi tilanteissa, joissa EU-lainsäädännöstä johtuva toimivaltasääntely ei ole mahdollistanut tarkastustoimivaltuuden rajoittamista perustuslain 10 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla, ja sääntelyä on jouduttu arvioimaan EU:n sekundaarilainsäädännön etusijaperiaatteen kautta (ks. PeVM 4/2018 vp, s. 5—6, PeVL 39/2016 vp, s. 5—6 ja PeVL 54/2014 vp, s. 3).

Esimerkiksi luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta annetun lain mukaan myös kotirauhan suojan piirissä olevia pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyjä tiloja voidaan tarkastaa määräajoin.¹ Kyseiset tarkastusvaltuudet perustuvat EU:n sekundaarilainsäädäntöön² ja niiden tarkoituksena on turvata kyseisen elinkeinotoiminnan luonne ja tavoitteet. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä voidaan säätää kuitenkin ainoastaan perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi. Perustuslakivaliokunta tekikin kyseistä lakia koskevassa lausunnossaan eroa yhtäältä EU-oikeudesta suoraan johtuviin velvoitteisiin, joita sovelletaan viime kädessä EU-oikeuden etusijaperiaatteen kautta ja toisaalta kansallisen liikumavaran piirissä oleviin asioihin, joita arvioidaan myös kansallisten perusoikeuksien perusteella.³

Perustuslakivaliokunta on tämän jälkeen viitannut useamman kerran siihen, että EU:n perusoikeuskirjassa turvattu kotirauhan suoja ei ole kaikilta osin yhteneväinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa. Perusoikeuskirja ei esimerkiksi sisällä Suomen perustuslain kaltaista kvalifioitua lakivarausta, minkä vuoksi perusoikeuskirjan kanssa yhdenmukaistakin EU-sääntelyä on toisinaan vaikea sovittaa ongelmitta yhteen Suomen valtiosäädännön kanssa (ks. myös esim. PeVL 12/2019 vp, s. 6, PeVL 6/2019 vp, s. 5, PeVL 39/2016 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on näistä syistä katsonut, että valtioneuvoston tulee tehdä selvitys kotirauhan perustuslainsuojasta ja sen rajoittamisesta Euroopan unionissa ja sen eri jäsenvaltioissa sekä mahdollisista sääntelyn uu-

¹ Luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta annetun lain (294/2015) 13 §.

² Komission asetus (EY) N:o 889/2008, annettu 5 päivänä syyskuuta 2008, luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 834/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä luonnonmukaisen tuotannon, merkintöjen ja valvonnan osalta EUVL L 250, 18.9.2008, s. 1—84. Ks. HE 47/2014 vp.

³ Ks. vastaavasti myös kuluttajansuojaviranomaisten tarkastustoimivaltuuksista (HE 54/2019 vp) säädettäessä PeVL 12/2019 vp, s. 5—6.

distamistarpeista (esim. PeVM 4/2018 vp, s. 6). Selvityksessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota myös siihen, missä määrin EU-lainsäädäntöön sisältyviä tarkastustoimivaltuuksia ylipäättään arvioidaan kotirauhan suojaan liittyvistä lähtökohdista unionisääntelyä valmisteltaessa (esim. PeVL 6/2019 vp, s. 4, PeVM 4/2018 vp, s. 5—6, PeVL 36/2017 vp, s. 5—6 ja PeVL 39/2016 vp, s. 5—6).

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 10 §:n rajoituslausekkeiden yhteydessä kiinnittänyt huomiota lisäksi siihen, että tulkintakäytännössä on osin irtauduttu kyseisten rajoituslausekkeiden sanamuodoista. Valiokunta on todennut, ettei perustuslain 10 §:n kaltaisista rajoituslausekkeista säädettäessä perusoikeusuudistuksen yhteydessä ole voitu ennakoida kaikkia, esimerkiksi tekniikan kehityksestä aiheutuvia, myöhempiä sääntelytarpeita (PeVM 4/2018 vp, s. 5—6). Sanottu koskee erityisesti perustuslain 10 §:n 3 momenttiin sisältyvää käsitettä ”rikosten selvittäminen” ja saman pykälän 4 momenttiin sisältyvää termiä ”rikosten tutkinta”, joihin sisältyy valiokunnan mukaan tulkinnallinen epäsuhta (PeVM 4/2018 vp, s. 6). Perustusvaliokunta on tämän osalta todennut, että asian korjaaminen edellyttää molempien yhtäaikaista, huolellista ja syvällistä arviota muutostarpeesta ja muutoksen toteuttamisesta tavalla, joka ei tuo yllättäviä seurannaisvaikutuksia. Perustuslain muutostarpeita arvioitaessa on lähtökohdaksi otettava ajatus perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä. Perustuslain asemaan valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana ei sovi, että siihen kohdistuu jatkuvia muutoksia. Perustuslain muutoshankkeisiin ei pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutenkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. Perustuslain muuttamiseen tulee siksi suhtautua pidättyvästi. Toisaalta on myös pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista.

Perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta (PeVM 4/2018 vp, s. 3, PeVM 10/2006 vp, s. 2—3, PeVM 5/2005 vp, s. 2/1). Tästä syystä valiokunta ei pitänyt myöskään perusteltuna muuttaa perustuslain 10 §:ään sisältyvistä rajoituslausekkeista vain toista (”rikosten tutkinta”) tiedustelusääntelyyn liittyvän perustuslain 10 §:n 3 momentin muuttamista koskevan hallituksen esityksen yhteydessä. Valiokunnan mielestä vain toisen rajoituslausekkeen muuttaminen toisi epäsymmetriaa perustuslain 10 §:n kokonaisuuteen ja saattaisi lisätä tulkinnallisia ongelmia. Valiokunta piti sen sijaan perusteltuna, että hallitus käynnistäisi selvitystyön, joka kattaisi laajemmin perustuslain 10 §:n rajoituslausekkeiden muutostarpeen (PeVM 4/2018 vp, s. 6).

Tässä esiselvityksessä keskitytään erityisesti kotirauhan suojan rajoittamiseen Euroopan unionin oikeudesta johtuvista perusteista. Se muodostaa siten oman ja erityisesti

rikosten ”selvittämistä” ja ”tutkimista” koskevista käsitteistä erillisen osansa perustuslain 10 §:n rajoituslausekkeiden muutostarpeita koskevasta kokonaisselvityksestä.

2 Kotirauhan suoja perustuslaissa

Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Perusoikeusuudistuksen esitöissä viitataan kotirauhan alueellisen ulottuvuuden osalta hallitusmuodon alkuperäisen 11 §:n vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön, jonka mukaan suojan ydinalueena on henkilön asunto, vaikka suoja sinänsä ulottuu laueammalle (HE 309/1993 vp, s. 53, PeVL 19/1985 vp, PeVL 1/1986 vp ja PeVL 3/1987 vp). Perustuslakivaliokunta on sittemmin täsmentänyt valtiosääntöoikeudellisen kotirauhan piirin ulottuvuutta. Kotirauhan suojaama piiri määritellään siten eri tavoin perustuslaissa kuin esimerkiksi rikoslaissa. Perustuslakivaliokunnan nykytulkinnan mukaan perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteeseen asumiseen käytetyt tilat (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, s. 5, PeVL 43/2010 vp, s. 2/I, PeVL 40/2010 vp, s. 4/I, PeVL 18/2010 vp, PeVL 49/2005 vp, s. 3/II ja PeVL 16/2004 vp) eli siten myös esimerkiksi sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset eivät kuitenkaan välttämättä vaaranna kotirauhan suojan varsinaista ydintä silloin, kun tarkastukset kohdistuvat tiloihin, joissa harjoitetaan elinkeinotai ammattitoimintaa (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, s. 5–6, PeVL 17/2018 vp, s. 5, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 21/2010 vp).

Vapaa-ajan asunnot nauttivat kotirauhan suojaa, vaikka niissä ei ympärivuotisesti asuttaisikaan (65/2010 vp, s. 3). Varsinaisen asunnon lisäksi myös esimerkiksi hotellija matkustajakotihuoneet kuuluvat ainakin pitempiaikaiseen asumiseen käytettyinä perustuslain turvaamaan kotirauhan piiriin (PeVL 37/2002 vp, s. 2, PeVL 12/1998 vp, s. 5, PeVL 2/1996 vp). Sama koskee asuntovaunuja, matkailuautoja ja aluksen vakinaisesti tai muutoin pitkäaikaisesti asumiseen käytettäviä tiloja. Tällaiset tilat jäävät valiokunnan mukaan kuitenkin kotirauhan suojan eräänlaiselle reuna-alueelle, johon voidaan puuttua lailla helpommin edellytyksin kuin varsinaiseen asuntoon (ks. PeVL 8/1994 vp, PeVL 2/1996 vp, PeVL 6/1998 vp ja PeVL 17/1998 vp). Puheena olevan kaltaisia kulkuneuvoja käytetään sekä liikkumiseen että asumiseen, minkä vuoksi valiokunta on todennut tällaisen kaksinaiskäytön voivan olla valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkityksellinen seikka. Niinpä valiokunta on muun muassa matka-autojen ja asuntovaunujen erikoiseen asemaan viitaten katsonut, että niitä tulee rajavalvonnan ja rajatarkastusten tarkoitusten saavuttamiseksi voida esimerkiksi rajanylityspaikoilla kohdella samoin kuin muita kulkuneuvoja. Näiden lähtökohtien on katsottu soveltuvan myös aluksessa oleviin asuintiloihin ulottuviin erinäisiin toimenpiteisiin (PeVL 43/2010 vp, s. 2).

Toisaalta valiokunta ei ole pitänyt rangaistuslaitoksen selliä (PeVL 5/2006 vp, s. 5, PeVL 12/1998 vp, s. 5), säilöönottoyksikön majoitushuoneina käytettäviä tiloja (PeVL 54/2001 vp, s. 4), laitoshuollossa olevan lapsen käytössä olevia tiloja (PeVL 5/2006

vp, s. 5) eikä vastaanottokeskuksen asukkaan käytössä olevia tiloja (PeVL 59/2010 vp, s. 3) perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan piiriin kuuluvina. Tällaisiin tiloihin kohdistuvat tarkastus- ja toimenpidevaltuudet ovat sen sijaan merkityksellisiä yksityiselämän suojan kannalta (PeVL 59/2010 vp, s. 3, PeVL 5/2006 vp, s. 5).

3 Kotirauhan perustuslainsuojan rajoittaminen

Perusoikeudet eivät yleensä ole ehdottomia, vaikka perusoikeussäännös olisi kirjoitettu oikeuden turvaavaan muotoon ja vaikka säännös ei sisältäisikään sääntelyvaarausta tai muuta lakiviittausta. Tällöin kysymys perusoikeuden rajoittamisesta ratkaistaan perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaisesti.⁴ Kotirauhan suojaa koskevaan perusoikeuteen sisältyy perustuslain 10 §:n 3 momenttiin kirjoitettu erityinen rajoituslauseke, nk. kvalifioitu lakivaraus, jossa yhtäältä annetaan tavallisen lain säätäjälle valtuus perusoikeuden rajoittamiseen ja toisaalta asetetaan lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia lisäкитеerejä. Kvalifioidun lakivarauksen tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen (ks. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II).

Perustuslain 10 §:n 3 momenttiin sisältyvän rajoituslausekkeen mukaan ”lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.” Rajoituslauseke edellyttää kotirauhan piiriin ulottuvalta toimenpiteeltä *lailla säätämisen* lisäksi rajoitusperusteen *hyväksyttävyyttä* ja *välttämättömyyttä*. Kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden hyväksyttävinä perusteina tulevat perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan kyseeseen ainoastaan *perusoikeuksien turvaaminen* tai *rikosten selvittäminen*. Hyväksyttävät rajoitusperusteet rajataan siten varsin ahtaasti.

3.1 Kotirauhan piiriin ulottuvat toimenpiteet

Perustuslain 10 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen sisältämä rajoituslauseke koskee kotirauhan piiriin ulottuvia *toimenpiteitä*, kun siinä todetaan, että ”lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.” Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan

⁴ Perustuslakivaliokunta on johtanut perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina oikeuksina joitakin yleisiä perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia. Näitä ovat seuraavat vaatimukset: lailla säätäminen, lain täsmällisyys ja tarkkaraajaisuus, rajoituksen hyväksyttävyys, rajoituksen suhteellisuus, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus, oikeusturvajärjestelyjen riittävyys ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen.

esityksen mukaan rajoituslauseke olisi koskenut vain kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia. Tämäkin oli jo lavennus hallitusmuodon alkuperäiseen 11 §:ään, jonka sisältämä lakivaraus rajoittui koskemaan ainoastaan kotietsintää.

Perustuslakivaliokunta oli kuitenkin jo ennen perusoikeusuudistusta vakiintuneesti katsonut, että kotirauhan suojasta voitiin poiketa muutenkin kuin kotietsinnän muodossa, mutta poikkeamisesta oli säädettävä lailla ja pääsääntöisesti poikkeaminen tuli kysymykseen vain tärkeän yleisen edun vaatiessa. Valiokunta oli varsin usein arvioinut juuri erilaisia tarkastusvaltuuksia hallitusmuodon alkuperäisen 11 §:n valossa. Valiokunnan käytännön mukaan tällainen tarkastusvaltuus voitiin perustaa tavallisella lailla esimerkiksi joidenkin säännösten tai määräysten noudattamisen valvomiseksi. Valiokunta oli tällöin pitänyt oikeusturvasyistä asianmukaisena sitä, että jonkun kodissa toimitettavan tarkastuksen edellytykseksi asetettiin erityisen syyn olemassaolo (ks. ko-koavasti PeVL 8/1994 vp).

Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen perusteluissa viitattiin juuri siihen seikkaan, että kotietsinnän lisäksi myös muunlaisista kotirauhan piiriin ulottuvista tarkastuksista oli katsottu tietyin edellytyksin voitavan säätää tavallisella lailla. Esityksessä viitattiin mm. naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettuun lakiin (609/1986, 18 §), työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annettuun lakiin (131/1973, 3 §), rakennussuojelulakiin (60/1985, 18 §) ja sosiaalihuoltolakiin (710/1982, 41 §) sisältyviin tarkastusvaltuuksiin (ks. HE 309/1993 vp, s. 54). Useissa laeissa on edelleen säännelty viranomaisten tarkastusoikeuksista, jotka voivat ulottua kotirauhan suojan piiriin ja joista suurin osa liittyy jonkinlaiseen toiminnanharjoittamiseen.⁵

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ehdotti eduskuntakäsittelyn aikana kuitenkin rajoituslauseketta edelleen laajennettavaksi. Valiokunnan mukaan lainsäädäntökäytäntö osoittaa, että muunlaistenkin toimien kuin tarkastusten osalta on jouduttu rajanvetoihin kotirauhan suojan suhteen. Valiokunnan mielestä tämän tuli näkyä myös perusoikeussäännöksen tekstissä (PeVM 25/1994 vp, s. 8).

⁵ Tällaisia tarkastusoikeutta koskevia säännöksiä on esimerkiksi seuraavista laeissa: laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010), laki eläintunnistusjärjestelmästä (238/2010), eläinlääkintähuoltolaki (765/2009), rehulaki (86/2008), laki kuluttajariitalautakunnasta (8/2007), laki kasvin-suojeluaineista (259/2006), lannoitevalmistelaki (539/2006), laki koe-eläintoiminnasta (62/2006), laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006), elintarvikelaki (23/2006), laki kasvinterveyden suojelusta (702/2003), laki hukkakauran torjunnasta (185/2002), laki eräiden suojauksen purkujärjestelmien kieltämisestä (1117/2001), laki radiotaajuuksista ja tel-
lelailteista (1015/2001), siemenkauppalaki (728/2000), laki eläinlääkärin ammatista (29/2000), laki eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta (1192/1996), eläinsuojelulaki (247/1996), tullilaki (1446/1994), taimiaineistolaki (1205/1994) ja terveydensuojelulaki (763/1994).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä onkin tarkastusten ohella ollut arvioitavana muun muassa kotirauhan piiriin kohdistuvan teknisen kuuntelun ja teknisen katselun sallittavuus. Valiokunnan mukaan tällaisia toimenpiteitä voidaan niiden salavihkaisen luonteen puolesta pitää jopa tarkastusvaltuutta ankarampana puuttumisena kotirauhan suojaan. Kyse on nimittäin tunkeutumisesta ulkopuolelta teknisin tarkkailutoimin kotirauhan piiriin ilman, että tarkkailua voidaan kodista käsin edes havaita (PeVL 8/1994 vp).

Kotirauhan piiriin ulottuvina *toimenpiteinä* on perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä pidettävä siten ainakin varsinaista kotietsintää, ulosmittaustoimenpiteitä, kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta sekä kotirauhan piiriin tunkeutumista tarkkailemalla sitä teknisin apuvälinein. Näistä kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset voivat tyypillisimmin perustua myös suoraan Euroopan unionin lainsäädäntöön.

3.2 Sallitut rajoitusperusteet

3.2.1 Rikosten selvittäminen

Perustuslakivaliokunta on tulkinnut ”rikosten selvittämisen” vaatimusta sen sanamuotoon verrattuna laajentavasti. Valiokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä ”rikosten selvittämiseksi”, jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (ks. esim. PeVL 18/2010 vp, PeVL 44/2002 vp, s. 2). Vaatimuksen täyttävät siten sellaisetkin toimenpiteet, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä ehtinyt toteutuneen teon asteelle (PeVL 2/1996 vp). Huomionarvoista on tällöin nimenomaan vaatimus rikosepäilyn konkreettisuudesta ja yksilöidystä luonteesta. Yleinen rikostorjuntatarkoitus ei täytä tätä vaatimusta.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että pelkin kielellisin perustein ilmaisen ”rikosten selvittämiseksi” voitaisiin käsittää tarkoittavan ainoastaan jo tehtyjä rikoksia. Käytännössä valiokunnan mukaan ei ole kuitenkaan mahdollista vetää täsmällistä rajaa rikoksen tekohetken mukaan. Monien rikosten luonteesta johtuu, ettei niiden selvittämi-

nen ole mahdollista, mikäli rikoksen tekeminen ei ylipäättään paljastu, mikä puolestaan saattaa vaatia ennakkollista varautumista rikoksen tapahtumiseen (PeVL 2/1996 vp).⁶

3.2.2 Perusoikeuksien turvaaminen

Viittaus perusoikeuksien turvaamisesta hyväksyttävänä perusteena kotirauhan piiriin puuttumiselle ilmentää ajatusta, jonka mukaan perusoikeudet ovat samalla hierarkiatasolla säädettyinä lähtökohtaisesti toistensa hyväksyttäviä rajoitusperusteita. Perustuslakivaliokunnan mielestä kotirauhan suojaa rajoittavalla toimenpiteellä tulee olla kuitenkin selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännökseen, jotta tällainen toimenpide olisi välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi. Sääntelyn täsmällisyyden kannalta on olennaista, että laista ilmenee, missä perusoikeuksien turvaamisen nimenomaisessa tarkoituksessa kotirauhan piiriin ulottuva toimenpide on sallittu, ja että laista näin käy ilmi, mitä perusoikeuksien turvaamisella asianomaisessa sääntely-yhteydessä tarkoitetaan (PeVL 37/2005 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on ollut esillä monenlaisia sääntelyehdotuksia kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä eri perusoikeuksien turvaamiseksi.⁷ Valiokunta on esimerkiksi katsonut, että onnettomuustutkintaa voidaan tehdä kotirauhan piirissä, vaikka yhteys perusoikeuksien turvaamiseen saattaa olla etäisempi, mutta voidaan yleisesti arvioida onnettomuustutkinnalla ehkäistävän tulevaisuuden perusoikeusuhkia (PeVL 31/1998 vp, s. 2/I). Perusoikeuksien turvaamiseksi välttämättöminä kotirauhan piiriin ulottuvina toimenpiteinä voidaan myös pitää kotirauhan piirissä toimittavaa palotarkastusta. Palotarkastus oli perustuslakivaliokunnan mielestä kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä sillä tavoin välttämätön perusoikeuksien, esimerkiksi oikeuden elämään sekä turvallisuuden ja omaisuuden suojaamiseksi kuin nykyisen perustuslain 10 §:n 3 momentissa (silloisen hallitusmuodon 8 §:n 3 momentissa) tarkoitettiin.

⁶ Perustuslakivaliokunta on arvioinut rikosten selvittämisen vaatimuksen täyttymistä esimerkiksi telemarkkinalakiehdotuksen (HE 163/1996 vp) käsittelyn yhteydessä. Lakiehdotuksen mukaan tarkastajalla olisi ollut oikeus päästä paikkaan, jossa telepäätelaitteen tai suojauksen purkujärjestelmän todennäköisin syin epäiltiin olevan. Ehdotuksen mukaan asunnossa tarkastusta ei kuitenkaan saisi suorittaa, ellei epäilyyn ollut erityisiä syitä. Valiokunta piti ehdotusta ongelmallisena kotirauhan perustuslainsuojan kannalta. Ehdotus ei täyttänyt vaatimusta, että kyseessä olisivat vain rikoksen selvittämiseksi välttämättömät toimenpiteet. Siitä ei ilmennyt, mitä seikkaa koskeva epäily olisi toimivaltuuden edellytyksenä. Tarkastusvaltuuden kannalta keskeisiä laitteita olisivat telepäätelaitte ja suojauksen purkujärjestelmä, joista vain jälkimmäisen hallussapito olisi kielletty. Valiokunta katsoikin, että tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä oli säännöksen muuttaminen niin, että asunnon tarkastuksen ja valvonnan suorittamisen edellytykseksi säädettiin konkreettinen ja yksilöity rikosepäily (PeVL 47/1996 vp).

⁷ Esim. PeVL 62/2010 vp, s. 5 (henkilökohtainen turvallisuus), PeVL 11/2005 vp, s. 5 (henki ja terveys), PeVL 16/2004 vp, s. 5 (omaisuudensuoja, oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen), PeVL 12/1999 vp, PeVL 11/1999 vp, (oikeudenmukainen oikeudenkäynti).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi arvioinut kotirauhan suojan rajoittamista perusoikeuksien turvaamiseksi ampuma-aselakiehdotusten ja eläintunnistusjärjestelmää koskevassa lakiehdotuksessa.

Ampuma-aselakiehdotuksen mukaan poliisilla olisi oikeus tarkastaa, noudattaako ampuma-aseen hallussapitoluvan haltija ampuma-aseen säilyttämisestä annettuja säännöksiä. Tarkastus voitaisiin tehdä myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa, jos se on tarkastuksen kohteena olevan asian selvittämiseksi välttämätöntä. Ehdotettua tarkastusvaltuutta ei ollut sidottu epäilyyn säilyttämistä koskevien säännösten rikkomisesta eikä säännös siten oikeuttanut viranomaista tarkastamaan kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja ”rikosten selvittämiseksi”. Ampuma-aseiden käyttöön liittyvien riskien vuoksi niiden hankinta ja hallussapito oli luvanvaraista sekä säilyttäminen tarkoin säänneltyä. Tarkastusoikeuden ulottamisella yksityishenkilöiden aseiden säilytystiloihin pyrittiin varmistamaan ampuma-aseiden säännösten mukainen säilyttäminen, vähentämään ampuma-aseiden joutumista väärin käsiin ja pienentämään ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia riskejä. Ehdotetulle sääntelylle oli siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Yksityishenkilöt säilyttävät ampuma-aseitaan lähes poikkeuksetta kotonaan. Tämän vuoksi ampuma-aseen säilyttämisen tarkastus oli kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä perustuslakivaliokunnan mielestä sillä tavoin välttämätön perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja turvallisuuden suojaamiseksi kuin perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetaan (PeVL 18/2010 vp).

Eläintunnistusjärjestelmää koskevassa lakiehdotuksessa valvontaviranomainen olisi oikeutettu suorittamaan tarkastuksen kotirauhan piirissä, jos se oli välttämätöntä eläinten, ihmisten ja ympäristön terveyden, eläinten hyvinvoinnin tai elintarviketurvallisuuden vaarantamisen estämiseksi. Perustuslakivaliokunta totesi, ettei eläinten hyvinvoinnin vaarantamisen estämisessä ollut kyse perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamasta perusoikeuksien turvaamisesta. Tämän vuoksi se ei voinut yksinään oikeuttaa tarkastukseen kotirauhan piirissä. Säännöstä oli siten tältä osin muutettava, jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä (PeVL 34/2009 vp).

3.3 Välttämättömyysvaatimus

Paisi rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä, perustuslain 10 §:n 3 momentti edellyttää kotirauhan piiriin ulottuvalta toimenpiteeltä myös välttämättömyyttä. Perustuslakivaliokunta korosti välttämättömyysvaatimuksen merkitystä voimakkaasti jo perusoikeusuu-
distuksen säätämisen yhteydessä vastapainona rajoituslausekkeen ulottamiselle koskemaan tarkastusten ohella myös muita toimenpiteitä (PeVM 25/1994 vp, s. 8). Toimenpidevaltuuksia pidetään välttämättöminä, jos toimenpiteillä tavoiteltavia tietoja tai

asiantiloja ei voida saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin (PeVL 6/1998 vp).

Perustuslakivaliokunta on usein painottanut, että perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuoto on siinä mielessä ehdoton, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on si-dottu välttämättömyysvaatimukseen, ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on tämän mukaisesti vakiintunutta (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 3/I—II ja siinä viitatu-t lausunnot PeVL 43/2010 vp, s. 3, PeVL 40/2006 vp, s. 3, PeVL 39/2005 vp, s. 3, PeVL 16/2004 vp, s. 6, PeVL 69/2002 vp, s. 2, PeVL 44/2002 vp, s. 3—4, PeVL 40/2002 vp, s. 2, PeVL 48/2001 vp, s. 2—3, PeVL 46/2001 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä myös erityisesti teknisen tarkkailun sallittavuudelle on asetettu välttämättömyyskriteerin avulla varsin tiukat edellytykset. Perustusla-kivaliokunta on esimerkiksi arvioinut ehdotusta, jonka mukaan *tullille olisi annettu valtuudet myös osittain kotirauhan piiriin ulottuvaan tekniseen tarkkailuun*, jolla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa, teknisin apuvälinein tapahtuvaa tiettyyn henkilöön kohdis-tuvaa kuuntelua, katselua ja kuvaamista sekä kulkuneuvon ja tavaran liikkumisen seu-rantaa. Teknisen tarkkailun yleisenä edellytyksenä olisi ollut, että toiminnan avulla voi-daan perustellusti olettaa saatavan tullirikoksen torjumiseksi ja paljastamiseksi tarvit-tavia tietoja. Tarkkailun eri muotoja olisivat koskeneet lisäksi erityiset rangaistus-as-teikkovaatimukset. Valiokunta katsoi ehdotusten täyttävän sinänsä kotirauhaan puut-tumiselle asetettavat rajoitusperusteen hyväksyttävyyysvaatimukset. Välttämättömyys-vaatimuksen osalta valiokunta totesi lähtökohdaksi, ettei perusoikeuksien puuttumis-valtuuksia tule antaa viranomaisille laajemmin kuin siihen on välttämätöntä tarvetta. Valiokunta viittasi siihen, että tullilaitoksen tiedonhankintamenetelmien käyttötarpeet olivat erilaisia kuin poliisilla, mutta tullin valtuudet oli kuitenkin pyritty kirjoittamaan mahdollisimman laajasti vastaamaan poliisilakia. Valiokunta korosti teknisen tarkkai-lun merkitsevän suhteellisen ankaraa puuttumista perusoikeuksiin erityisesti toimenpi-teen salavihkeisen luonteen vuoksi, minkä vuoksi tarkkailun sallittavuudelle oli asetet-tava tiukat edellytykset. Valiokunnan mukaan valtuuksia tekniseen tarkkailuun ei halli-tusmuodon 8 §:ssä (nykyään perustuslain 10 §:ssä) tarkoitetun kotirauhan piiriin ulot-tuvina voitu pitää välttämättöminä tullin itsenäisiksi valtuuksiksi. Valiokunta piti tavalli-sen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä, että kotirauhan piiriin kuulu-vat tilat jäivät tulliviranomaisille annettavan teknisen tarkkailuvaltuuden ulkopuolelle (PeVL 2/1996 vp).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi toistuvasti edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koske-viin säännöksiin kirjattavaksi, että esimerkiksi tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 3/I—II ja siinä viitatu-t lausunnot). Valiokunnan mukaan esimerkiksi laitteiden ja laitteistojen sähköturvallisuutta voidaan valvoa kotirauhan pii-

riin ulottuvin tarkastuksin sääntelyllä, josta käyvät riittävän täsmällisesti ilmi ne perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat, joiden valvomiseksi tarkastusvaltuudet ovat välttämättömiä ja joiden valvomiseksi tarkastus voidaan toimittaa (esimerkiksi ihmisten elämän ja turvallisuuden suojaaminen) ja joka on täsmennetty koskemaan tilanteita, joissa on konkreettinen ja perusteltu epäily perusoikeuksien vaarantumisesta (PeVL 39/2016 vp, s. 3—6).

Rikosten selvittämistä koskevan rajoitusperusteen oikeasuhtaisuuden näkökulmasta perustuslakivaliokunnan uudemmassa käytännössä lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (PeVL 40/2002 vp). Valiokunta on kuitenkin pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi sellaisiakin rangaistavaksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (PeVL 69/2002 vp). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (PeVL 7/2004 vp).

4 Kotirauhan suoja Euroopan unionin oikeudessa

Kotirauhan ja yksityiselämän suojaa koskeva perusoikeus on tunnustettu Euroopan unionin oikeuden yleisenä periaatteena.⁸ Tämän lisäksi EU-tuomioistuimien on tunnustanut yleisenä periaatteena myös suojan sellaisia julkisen vallan toimenpiteitä vastaan, joilla puututaan mielivaltaisesti tai suhteettomalla tavalla henkilöiden yksityisen toiminnan piiriin, olipa kyse luonnollisista henkilöistä tai oikeushenkilöistä.⁹ Yksityis- ja perhe-elämän, kodin sekä viestien suoja on sisällytetty Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklaan. Perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova Lissabonin sopimuksen voimaantulon yhteydessä joulukuun ensimmäisenä päivänä 2009.

Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan määräykset sitovat kansallisella tasolla ainoastaan silloin, kun jäsenvaltiot toimivat unionin oikeuden alalla.¹⁰ EU-oikeuden soveltamisalalle kuuluvat muun muassa tilanteet, joissa EU-oikeutta pannaan kansallisesti täytäntöön. Perusoikeuskirjan määräykset, joihin mahdollisesti tukeudutaan, eivät kuitenkaan sellaisinaan tuo asiaa EU-oikeuden soveltamisalalle.¹¹ Perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohdassa ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 6 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa osoitetaan, ettei perusoikeuskirjalla voida laajentaa EU:lle perussopimuksissa annettuja toimivaltuuksia ja tehtäviä.¹² Sanottu periaate seuraa toissijaisuusperiaatteesta ja siitä, että EU:lla on vain sille annettua toimivaltaa (annetun toimivallan periaate, SEU 5 artiklan 1 ja 2 kohta). Tämän mukaisesti EU:n oikeusjärjestyksessä taatuilla perusoikeuksilla on vaikutuksia vain perussopimuksissa määriteltyjen toimivaltuuksien puitteissa eikä EU-oikeuden soveltamisalaa voida ulottaa perussopimuksissa määrättyä laajemmaksi.¹³ EU:n perusoikeuskirjalla ei siksi ole jäsenvaltioiden toiminnan yhtey-

⁸ Mm. tuomio 17.10.1989, *Dow Chemical Ibérica*, C-97/87, EU:C:1989:380, 14 kohta.

⁹ Ibid. tuomio *Dow Chemical Ibérica*, 16 kohta ja tuomio 22.10.2002, *Roquette Frères*, C-94/00, EU:C:2002:603, 27 kohta.

¹⁰ Tuomio 17.12.2015, *WebMindLicenses*, C-419/14, EU:C:2015:832, 66 kohta; tuomio 6.10.2015, *Delvigne*, C-650/13, EU:C:2015:648, 25–27 kohta; tuomio 7.5.2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, 19 kohta; tuomio 26.9.2013, *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, 73 kohta.

¹¹ Tuomio 19.11.2019, *Terveys- ja sosiaalialan neuvottelujärjestö (TSN) ry ja Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry*, C-609/17 ja C-610/17, EU:C:2019:981, 42 ja 43 kohta; määräys 7.5.2015, *Pondiche*, C-608/14, EU:C:2015:313, 21 kohta; tuomio 27.3.2014, *Torralbo Marcos*, C-265/13, EU:C:2014:187, 30 kohta.

¹² Määräys 15.4.2015, *Burzio*, C-497/14, EU:C:2015:251, 27 kohta; määräys 7.5.2015, *Väraru*, C-496/14, EU:C:2015:312, 17 kohta; tuomio 6.3.2014, *Siragusa*, C-206/13, EU:C:2014:126, 20 kohta; määräys 19.6.2014, *Balázs ja Papp*, C-45/14, EU:C:2014:2021, 20 kohta; määräys 17.7.2014, *Yumer*, C-505/13, EU:C:2014:2129, 25 kohta.

¹³ Tuomio 15.11.2011, *Dereci ym.*, C-256/11, EU:C:2011:734, 71 kohta.

dessä yleistä soveltamisalaa, eikä se sovellu itsenäisesti minkä tahansa asian perusoikeuksien mukaisuuden arviointiin, vaan se edellyttää aina ensin unionin oikeuden soveltumista.

4.1 Kotirauhan suoja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa

Kotirauhan suoja koskeva perusoikeus sisältyy yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevaan perusoikeuskirjan 7 artiklaan, jonka mukaan *”jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.”* Perusoikeuskirjaa koskevien selitysten¹⁴ mukaan perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvatut oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (”Euroopan ihmisoikeussopimus” tai ”ihmisoikeussopimus”)¹⁵ 8 artiklan 1 kohdassa turvattuja oikeuksia. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaisesti 7 artiklassa turvatulla oikeudella on siten sama merkitys ja kattavuus kuin ihmisoikeussopimuksen vastaavalla 8 artiklan 1 kohdalla, jonka mukaan *”jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.”*¹⁶

4.2 Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintavaikutus

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkinnut ”yksityiselämän” ja ”kodin” käsitteitä laajasti ja katsonut, että ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdassa mainittu ”kodin” käsite ei rajoitu vain yksityisen ihmisen kotiin, vaan kotirauhan suojan käsite voi ulottua myös tiloihin, joita käytetään ammatin- tai liikkeenharjoittamiseen. Vuonna

¹⁴ EUVL C 303, 14.12.2007, s. 17—35, erityisesti s. 20. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan mukaan ”unionin ja jäsenvaltioiden tuomioistuimet ottavat asianmukaisesti huomioon tämän perusoikeuskirjan tulkitsemisen ohjaamiseksi laaditut selitykset.” Ks. myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta.”

¹⁵ CETS 5, SopS 18–19/1990 sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla, SopS 63/1999.

¹⁶ Oikeus yksityis- ja perhe-elämän suojaan turvataan myös ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen (1948) 12 artiklassa (”älkөөn mielivaltaisesti puututtako kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon älkөөnkä loukattako kenenkään kunniaa ja mainetta. Jokaisella on oikeus lain suojaan sellaista puuttumista tai loukkausta vastaan”) ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (1966) 17 artiklan 1 kohdassa (”kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua eikä suorittaa hänen kunniaansa ja mainettaan loukkaavia hyökkäyksiä”).

1992 annetussa *Niemitz*-tuomiossa¹⁷ ihmisoikeustuomioistuin totesi, että tarkan erotelun tekeminen yhtäältä yksityisiin ja toisaalta ammatinharjoittamiseen tai kaupallisiin tarkoituksiin liittyvien toimien välillä ei ole aina edes mahdollista. Tähän viittaa myös ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ranskankielinen versio, jossa käytetty termi *domicile* on käsitteenä kotia laajempi ja voi ulottua myös esimerkiksi tiloihin, joita käytetään ammatinharjoittamiseen. Tuomioistuin totesi kuitenkin, että sopimusvaltioilla olisi mahdollista rajoittaa kyseistä oikeutta 8 artiklan 2 kohdan perusteella ja rajoitustoimet saattaisivat ”hyvinkin ulottua laajemmalle toimi- tai liiketilojen tai ammatti- tai liiketoiminnan osalta kuin muissa tapauksissa”.¹⁸

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin selkeytti yksityiselämän ja kotirauhan suojaa oikeushenkilöiden osalta vuonna 2002 antamassaan tuomiossa *Société Colas Est*,¹⁹ jossa se katsoi, että tietyissä olosuhteissa 8 artiklan mukaiset oikeudet voidaan ulottaa myös yrityksen toimitiloihin. Vaikka kyse oli sinänsä hyväksyttävistä viranomaisen suorittamista epäiltyjen kilpailuoikeudellisten rikkomusten tutkinnasta, näiden toimien ja niiden perustana olevan lainsäädännön tuli olla oikeasuhtaisia ja taata riittävät ja tehokkaat oikeussuojakeinot. Näin siitäkin huolimatta, että kyseisten oikeuksien rajoittaminen saattoi olla laajempaa silloin, kun se kohdistui oikeushenkilön liiketiloihin.²⁰ Ihmisoikeustuomioistuin on vahvistanut saman tulkintakantansa useissa tämän tuomion jälkeen antamissaan tuomioissa.²¹

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on siis tulkinnut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattua kodin suojaa siten, että sen katsotaan ainakin joissakin tapauksissa kattavan myös yritysten liiketilat, vaikka tällainen suoja ei kuitenkaan näyttäisi olevan täysin samaistettavissa luonnollisen henkilön kodin nauttimaan suojaan. Ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt ongelmallisena muun muassa sellaista lainsäädäntöä, joka antaa viranomaisille hyvin laajan harkintavallan päättää tarkastusten tarkoituksenmukaisuudesta, määrästä ja kestosta. Tällaisissa tapauksissa viranomaisten toimivaltuudet ovat olleet oikeusvarmuuden näkökulmasta liian väljiä. Keskeistä on siten, että yrityksessä tehtäviä viranomaisen tarkastusvaltuuksia koskevan lainsäädännön on oltava riittävän täsmällistä ja tarjottava riittävät menettelylliset ja oikeusturvatakeet

¹⁷ *Niemitz v. Saksa*, nro. 13710/88, 16.12.1992, A-sarja nro. 251-B, 29 kohta. Myös *Xavier Da Silveira v. Ranska*, nro. 43757/05, 21.1.2010, 37–41 kohta.

¹⁸ *Ibid.* *Niemitz*, 31 kohta.

¹⁹ *Société Colas Est ja muut v. Ranska*, nro. 37971/97, 16.4.2002, 41 ja 42 kohta.

²⁰ *Ibid.* 48 ja 49 kohta.

²¹ Mm. *Buck v. Saksa*, nro. 41604/98, 28.4.2005, 31 kohta; *Association for European Integration and Human Rights ja Ekimdzhiiev v. Bulgaria*, nro. 62540/00, 28.6.2007, 60 kohta; *Bernh Larsen Holding AS ja muut v. Norja*, nro. 24117/08, 14.3.2013; ja *Saint-Paul Luxembourg SA v. Luxembourg*, nro. 26419/10, 18.4.2013.

mielivaltaista toimintaa vastaan. Tarkastuksilla ei saa puuttua mielivaltaisesti tai suhteettomasti oikeushenkilöiden yksityisen toiminnan piiriin.²²

4.3 Kotirauhan suoja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä

Kotirauhan ja yksityiselämän suojaa koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on vaikuttanut myös EU-tuomioistuimen kyseisiä oikeuksia koskevaan tulkintaan. EU-tuomioistuin totesi vielä vuonna 1989 antamassaan tuomiossa asiassa *Hoechst*²³, että vaikka kotirauhan suojaa koskevan perusoikeuden olemassaolo on ”luonnollisten henkilöiden yksityisasuntojen osalta tunnustettava yhteisön oikeusjärjestyksessä”, se ”ei kuitenkaan koske yrityksiä”.²⁴ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ulotettua myöhemmässä oikeuskäytännössään kotirauhan suojan tietyissä tilanteissa myös yritysten liiketiloihin, EU-tuomioistuin oli valmis muuttamaan tältä osin tulkintaansa myöhemmässä tuomiossa *Roquette Frères*.²⁵ EU-tuomioistuin totesi tässä tuomiossa, että ”määritettäessä kyseisen periaatteen ulottuvuutta yritysten liiketilojen suojan osalta on otettava huomioon asiassa Hoechst annetun tuomion jälkeinen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitettu kotirauhan suoja voi tietyissä tilanteissa kattaa myös mainitut tilat ja jonka mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleessa myönnetty oikeus puuttua kyseisen oikeuden käyttämiseen ’saattaa hyvinkin ulottua laajemmalle toimi- tai liiketilojen tai ammatti- tai liiketoiminnan osalta kuin muissa tapauksissa’”. Muutamaa vuotta myöhemmässä tuomiossa *Varec* EU-tuomioistuin totesi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevän tältä osin, että yksityiselämän käsitettä ei pidä tulkita siten, että siitä suljettaisiin pois luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden ammatti- tai liiketoiminta.²⁶

Perusoikeuskirjan oikeudellistumisen jälkeen annetussa EU:n yleisen tuomioistuimen tuomiossa *Nexans France SAS*²⁷ tuomioistuin totesi, että ”aiotun tarkastuksen hyväksyttävyydestä ja kyseisten yritysten yhteistyövelvollisuuden laajuudesta on todettava, että suojan antaminen sellaisia julkisen vallan toimenpiteitä vastaan, joilla puututaan mielivaltaisesti tai suhteettomasti henkilöiden yksityisen toiminnan piiriin, olipa kyse

²² Vrt. PeVL 5/2010 vp, s. 2—3.

²³ Tuomio 21.9.1989, *Hoechst v. komissio*, yhdistetyt asiat C-46/87 ja 227/88, EU:C:1989:337. Samoin tuomiossa 17.10.1989, *Dow Chemical Ibérica*, yhdistetyt asiat C-97-99/87, EU:C:1989:380.

²⁴ *Ibid.* 17 kohta.

²⁵ Tuomio 22.10.2002, *Roquette Frères*, C-94/00, EU:C:2002:603, 29 kohta. Samoin määräys 17.11.2005, *Minoan Lines v. komissio*, C-121/04 P, EU:C:2005:695, 31 kohta.

²⁶ Tuomio 14.2.2008, *Varec*, C-450/06, EU:C:2008:91, 48 kohta.

²⁷ Tuomio 14.11.2012, *Nexans France SAS*, T-135/09.

luonnollisista henkilöistä tai oikeushenkilöistä, on unionin oikeuden yleinen periaate”, joka ”on vahvistettu - - Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa.”²⁸ Tämän jälkeisessä Euroopan unionin yleisen tuomioistuimen antamassa tuomiossa *Almamet v. komissio*²⁹ todettiin, että suoja viranomaisten mielivaltaiselta tai suhteettomalta puuttumiselta kenen tahansa henkilön, luonnollisen tai oikeudellisen, yksityisyyteen, on Euroopan unionin oikeuden yleinen periaate. Määritettäessä tuon periaatteen ulottuvuutta liiketilojen osalta EU-tuomioistuin on katsonut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän ja kotirauhan suoja tulee ottaa huomioon myös liiketilojen osalta.

Yksityiselämän ja kotirauhan suojan liiketiloihin laajennetun tulkinnan ulkopuolelle jäävät kuitenkin sellaiset suojan muodot, jotka voivat luonteensa puolesta kuulua vain luonnolliselle henkilölle. Yritys tai yhdistys ei voi siten saada suojaa esimerkiksi vahingollisilta ympäristövaikutuksilta, koska vain luonnolliset henkilöt voivat kokea tällaisia vaikutuksia ja siten olla niiden kohteena.³⁰ Suojan saaminen voisi tällöinkin olla kuitenkin mahdollista välillisesti yrityksen työntekijöihin tai yhdistyksen jäseniin kohdistuvien vaikutusten kautta.

²⁸ Ibid. tuomio *Nexans France SAS*, 40 kohta.

²⁹ Tuomio 12.12.2012, *Almamet v. komissio*, T-410/09, EU:T:2012:676. Ks. myös unionin yleisen tuomioistuimen presidentin määräys 11.3.2013, *Pilkington Group Ltd v. komissio*, T-462/12 R, EU:T:2013:119, 44 kohta: ”yrityksen perusoikeus yksityiselämän suojaan, joka on vahvistettu [Euroopan ihmisoikeussopimuksen] 8 artiklassa ja perusoikeuskirjan 7 artiklassa, sillä täsmennyksellä, ettei yksityiselämän käsitettä pidä tulkita siten, että oikeushenkilöin liiketoiminta jää sen ulkopuolelle.”

³⁰ Vrt. *Asselbourg ja muut ja Greenpeace Association-Luxembourg v. Luxembourg*, nro. 29121/95, 29.6.1999: ”the Court considers that a non-governmental organisation cannot claim to be the victim of an infringement of the right to respect for its ”home”, within the meaning of Article 8 of the Convention, merely because it has its registered office close to the steelworks that it is criticising, where the infringement of the right to respect for the home results, as alleged in this case, from nuisances or problems which can be encountered only by natural persons.” Myös *Michel Besseau ja muut v Ranska*, nro. 58432/00, 7.2.2006: ”Il en va d'autant plus ainsi s'agissant de nuisances ou de troubles qui ne peuvent être ressenties que par des personnes physiques”; ja *Sdruzeni Jihoceske Matky v. Tšekki*, nro. 19101/03, 10.7.2006.

5 Kotirauhan suojan rajoittaminen Euroopan unionin oikeudessa

EU:n perusoikeuskirjan oikeuksiin ja vapauksiin ei sisälly artiklakohtaisia kvalifioituja rajoituslausekkeita, vaan perusoikeuskirjan oikeuksia ja vapauksia voidaan rajoittaa niiden yleisten kumulatiivisten rajoitusedellytysten täytyessä, jotka on lueteltu perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa.³¹ Määräyksen mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan, kun:

- i) rajoituksista säädetään lailla,
- ii) rajoituksilla tavoitellaan unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia,
- iii) rajoituksilla kunnioitetaan kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä, ja
- iv) valitut keinot ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisesti sopivia ja välttämättömiä niillä tavoiteltuihin päämääriin nähden.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan ja sitä koskevan Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitysten³² mukaan perusoikeuskirjan 7 artiklalla on sama merkitys ja kattavuus kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavalla 8 artiklalla. Siksi perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaiseen oikeuteen voidaan laillisesti tehdä ainoastaan ne rajoitukset, jotka on sallittu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan "viranomaiset eivät

³¹ Perusoikeuskirjassa ei määritellä niin kutsuttuja absoluuttisia oikeuksia, joita ei voida rajoittaa lainkaan. Perusoikeuskirjan selitysten mukaan mitään perusoikeuskirjassa vahvistetuista oikeuksista ei voi kuitenkaan käyttää toisen ihmisen arvon loukkaamiseen ja ihmisarvo kuuluu perusoikeuskirjassa vahvistettuihin olennaisiin oikeuksiin. Tämän perusteella perusoikeuskirjan ihmisarvoa koskevaa 1 artikla olisi absoluuttinen oikeus, jota ei voida rajoittaa, eikä sitä saada loukata myöskään silloin, kun jotain muuta oikeutta rajoitetaan. Lisäksi perusoikeuskirjan 4 artiklaa, 5 artiklan 1 ja 2 kohtaa, 10 artiklan 1 kohtaa, 48 artiklaa ja 49 artiklan 1 kohtaa sekä 50 artiklaa voidaan EIS:n perusteella pitää absoluuttisina oikeuksina, joita ei voida rajoittaa. Ks. tarkemmin Oikeusministeriössä laadittu muistio Euroopan unionin perusoikeuskirjan tulkinta ja soveltaminen, 1.4.2020, VN/8127/2020, s. 19.

³² Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset, EUVL, C 303, 14.12.2007, s. 17, "Selitys 52 artiklaan", 1 kohta: "Peruskirjan artikkelit, joilla on sama merkitys ja kattavuus kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen (ECHR) vastaavilla artikloilla: - - 7 artikla vastaa ECHR:n 8 artiklaa". SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräysten tulkinnassa on otettava huomioon perusoikeuskirjan tulkitsemisen ohjaimiseksi laaditut selitykset, joissa esitetään näiden määräysten lähteet.

saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.”

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan ja EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaiset rajoitusedellytykset ovat pitkälti yhdenmukaiset. EU:n perusoikeuskirjan sisältämien määräysten rajoittamisedellytykset eroavat ihmisoikeussopimuksen sisältämien oikeuksien rajoittamisesta kuitenkin siinä, että EU:n perusoikeuskirjassa edellytetään nimenomaisesti, että rajoituksilla kunnioitetaan rajoitettavan perusoikeusmääräyksen keskeistä sisältöä. Toisaalta ihmisoikeussopimuksessa edellytetään, että sen sisältämien oikeuksien rajoitukset ovat välttämättömiä ”demokraattisessa yhteiskunnassa”, jollaista nimenomaista luonnehdintaa ei sisälly EU:n perusoikeuskirjan rajoitusedellytyksiin.³³ Näistä käytännössä usein lähinnä nyanssieroista huolimatta ihmisoikeussopimuksen ja perusoikeuskirjan mukaiset kotirauhan suojaa koskevat rajoitusedellytykset ovat täysin yhteensovitettavissa.

5.1 Kotirauhan suoja eri lähteiden yhteensovittaminen

Perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaan EU:n perusoikeuskirjan tarjoaman suojan tason tulee olla vähintään samalla tasolla kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen. Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa siten perusoikeuskirjan sisältämien oikeuksien minimitason. Tämän vuoksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kotirauhan suojaa koskevalla oikeuskäytännöllä on tulkintavaikutusta vastaavan oikeuden arviointiin EU-oikeudessa. On kuitenkin huomionarvoista, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen mukaan unioni voi myöntää myös laajempaa suojaa. EU:n tarjoaman suojan taso voi siis olla korkeampi tai laajempi kuin ihmisoikeussopimukseen sisältyvän vastaavan oikeuden suojan taso. Vaikka siis Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä on tulkintavaikutusta, EU:n perusoikeuksien suojan lopullinen taso määräytyy aina EU-tuomioistuimen kyseistä oikeutta koskevan viimeaikaisen oikeuskäytännön perusteella.

EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään osoittanut, että kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet voivat soveltaa myös muita perus- ja ihmisoikeuksien lähteitä EU-oi-

³³ Rajoitusten kvalifiointi välttämättömiksi ”demokraattisessa yhteiskunnassa” liittyy EIS:n laatimisaikakohdan historialliseen ja poliittiseen kontekstiin.

keuden soveltamisalalla, esimerkiksi kansallisia perusoikeuksiaan. Kansallisten perusoikeuksien ensisijainen soveltaminen on kuitenkin mahdollista vain sillä edellytyksellä, ettei se ”vaaranna sitä suojan tasoa, joka on vahvistettu perusoikeuskirjassa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta”. ”Ensisijaisuuden, yhtenäisyyden ja tehokkuuden” vaatimukset voivat johtua myös EU:n lainsäädännöstä omaksutuista ratkaisuksista, joilla on säädetty harmonisoidusti tietty ala tai sitä koskevat osa-alueet. Tämän osoittaa myös EU-tuomioistuimen vuonna 2013 antama *Melloni*-tuomio,³⁴ johon perustuva Melloni-periaatteeksi kutsuttu edellytys ilmentää EU-oikeuden etusijaperiaatetta, jonka mukaan EU-oikeus on ensisijaista jäsenvaltioiden oikeuteen nähden. Perussopimuksen määräys tai unionin säädöksen säännös, jolla on välitön oikeusvaikutus, syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen säännöksen riippumatta sen asemasta kansallisessa säädöshierarkiassa.³⁵ Kansallisten sääntöjen, edes perustuslain tasoinen, ei voida antaa heikentää EU-oikeuden tehokkuutta. Silloin, kun kansalliset perusoikeudet tarjoavat EU:n tasoa korkeampaa tai laajempaa suojaa, tulee siten vielä pysyvä osoittamaan, ettei kyseinen tukeutuminen kansallisten perusoikeuksien tarjoamaan suojaan vaaranna *Melloni*-periaatteen mukaisesti EU-oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta, toisin sanoen EU-säädännön tehokasta käytännön soveltamista.

Kansallisten perusoikeuksien soveltaminen ja perustuslakivaliokunnan mahdollisuus arvioida ja lausua jonkin EU-oikeuteen liittyvän kysymyksen perustuslainmukaisuudesta edellyttää siksi käytännössä kansallisen harkintamarginaalin tai liikkumatilan nimenomaista olemassaoloa ja sen laajuuden selvittämistä. Silloin, kun tietty ala tai säädäntö on täysin harmonisoitu EU-oikeuden tasolla, säädännössä omaksuttu ratkaisu ja EU:n perusoikeuskirja muodostavat myös perusoikeuksien suojan määrittävän tason.³⁶ Kansallisia ratkaisuja voidaan soveltaa ainoastaan, mikäli unionin säädäntö nimenomaisesti mahdollistaa sen. Perustuslakivaliokunta onkin siksi korostanut liikkumavarasta selon tekemisen vaatimusta erityisesti perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa (mm. PeVL 48/2018 vp, PeVL 26/2018 vp ja PeVL 2/2017 vp).

³⁴ Tuomio 26.2.2013, *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107, 60 kohta.

³⁵ Vrt. Lissabonin sopimukseen liitetty 17. julistus Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta, EUVL C 202, 7.6.2016, s. 344.

³⁶ Vrt. Saksan perustuslakituomioistuimen 6.11.2019 antama tuomio 1 BvR 276/17 (”Oikeus tulla unohdetuksi II”).

5.2 Kotirauhan suojaa koskevien rajoitusedellytysten yhteensovittaminen

Kotirauhan suojaa koskevat EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaiset rajoitusedellytykset ovat pitkälti yhtenevät ja siten täysin yhteensovitettavissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaisten rajoitusedellytysten kanssa. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaiset rajoitusedellytykset näyttäytyvät pitkälti yhteneväsiltä myös perustuslain 10 §:n 3 momentin lakivarauksen ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kanssa.

Perustuslain 10 §:n 3 kohta	Kansallisten perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset	EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohta
Lailla säätämisen vaatimus	Lailla säätämisen vaatimus ³⁷	Lailla säätämisen vaatimus
Hyväksyttävä rajoitusperuste: perusoikeuksien turvaaminen tai rikosten selvittäminen	Vaatimus rajoitusperusteen hyväksyttävyydestä ³⁸	Unionin tunnustama yleisen edun mukainen tavoite tai tarve suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia
Välttämättömyysvaatimus	Oikeasuhtaisuusvaatimus ³⁹	Suhteellisuusperiaate: sopivuus ja välttämättömyys
	Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus ⁴⁰	Keskeisen sisällön kunnioittamisen vaatimus

Sekä kansallisia perusoikeuksia että perusoikeuskirjaa koskevissa edellytyksissä edellytetään *lailla säätämistä*. Säädöksessä on määriteltävä selvästi oikeuden käyttö-

³⁷ Esim. PeVL 26/2013 vp, s. 3–4. Vrt. myös perustuslain 80 §: ”Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.”

³⁸ Myös yleisenä rajoittamisedellytyksenä. Vrt. esim. PeVL 35/2014 vp, s. 3, PeVL 3/2014 vp, s. 2–3, PeVL 38/2013 vp, s. 3/II, PeVL 37/2013 vp.

³⁹ Esim. PeVL 3/2014 vp, s. 3, PeVL 38/2013 vp, s. 4–5, PeVL 16/2013 vp, s. 2/1, PeVL 8/2013 vp, s. 3/I.

⁴⁰ Esim. PeVL 23/1997 vp.

miselle asetettavien rajoitusten laajuus. Tällaisia rajoituksia koskevien säädösten tulee olla myös riittävän ennakoitavia ja saatavilla.⁴¹ Ennakoitavuus edellyttää, että säädös on riittävän täsmällinen ja muotoiltu niin selvästi, että kansalaiset pystyvät ennakkoimaan siitä johtuvat seuraukset ja heillä on mahdollisuus mukauttaa toimintansa vastaamaan sääntelyä. Säädöksessä tulee siis käyttää selviä käsitteitä, joilla ilmoitetaan riittävällä tavalla kaikille, missä olosuhteissa ja millä edellytyksillä se oikeuttaa julkisen vallan turvautumaan toimenpiteisiin, jotka vaikuttavat jokaisen suojattuihin oikeuksiin. Saatavuus merkitsee esimerkiksi säädöksen asianmukaista julkaisemista.

Sekä kansallisissa että perusoikeuskirjaan sisältyvissä kriteereissä edellytetään myös *hyväksyttävää perustetta*. Kansallisia perusoikeuksia koskeviin yleisiin rajoitusperusteisiin sisältyy vaatimus rajoitusperusteen hyväksyttävyydestä. Perusteen, jolla perusoikeutta rajoitetaan, tulee olla perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla myös EU-oikeuden, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja muiden Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaavaa oikeutta koskevilla määräyksillä ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentäviä luetteloita ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä tulkitaan yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.

Kotirauhan perustuslainsuojaa koskee kuitenkin vielä erityinen rajoituslauseke, jossa asetetaan lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia lisäkriteereitä myös rajoitusperusteen hyväksyttävyyden osalta. Perustuslain 10 §:n 3 momentissa mainitut kotirauhan suojaa koskevat hyväksyttävät rajoitusperusteet, ts. perusoikeuksien turvaaminen ja rikosten selvittäminen, on rajattu varsin ahtaasti. Erityisesti näin on, kun hyväksyttävien rajoitusperusteiden muotoilua verrataan perusoikeuskirjan vastaavaan edellytykseen, joka on muotoiltu paljon yleisemmin ja joka mahdollistaa siksi huomattavasti laajemmin eri intressien huomioon ottamisen. Tämä seuraa myös perusoikeuskirjassa omaksumista perusoikeuksien rajoittamista koskevasta yleisestä systematiikasta, jonka mukaisesti perusoikeuskirjassa ei ole artiklakohtaisia kvalifioituja rajoituslausekkeita vaan perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan yleiset rajoitusedellytykset soveltuvat lähtökohtaisesti samalla tavoin kaikkiin sen sisältämiin määräyksiin. Perusoikeuskirjan sisältämä intressiedellytys mahdollistaa siten laajemmin useampien eri intressien huomioi-

⁴¹ Lausunto 1/15, *EU-Kanada-PNR-sopimus*, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 146 kohta. Mm. EIT:n tuomiot *Fernández Martínez v. Espanja*, no. 56030/07, 12.6.2014, 117 kohta; ja *C.G.ja muut v. Bulgaria*, no. 1365/07, 24.4.2008, 39 kohta.

misen, eikä se siten kavenna kotirauhan perustuslainsuojaa koskevien nimenomaisen hyväksyttävien perusteiden arviointia.⁴² Perustuslain 10 §:n 3 momentissa mainittu ”perusoikeuksien turvaaminen” ja ”rikosten selvittäminen” voivat kvalifioitua myös perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan intressiedellytyksen mukaisina ”unionin tunnustamina yleisen edun mukaisina tavoitteina” tai ”tarpeena suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia”.

Edelleen sekä kansallisissa että perusoikeuskirjaan sisältyvissä kriteereissä rajoitukselta edellytetään *oikeasuhtaisuutta* ja sitä ilmentävää *välttämättömyyttä*. Oikeasuhtaisuuden periaate kuuluu kansallisten perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin,⁴³ ja se on yhdenmukainen EU-oikeuden yleisenä periaatteena tunnustetun suhteellisuusperiaatteen kanssa. Suhteellisuusperiaatteen mukaan tavoitteiden on oltava toteutettavissa säädettyjen keinojen avulla, eikä näillä keinoilla saa ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi.⁴⁴ Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoitusten tulee siis olla tarkoitukseen sopivia ja välttämättömiä. Rajoitusten tarkoituksenmukaisuus edellyttää, että rajoittavien keinojen tulee aidosti ja johdonmukaisesti soveltua oikeutetun tavoitteen täyttämiseen.⁴⁵ Tämän lisäksi perusoikeuksien poikkeukset ja rajoitukset tulee toteuttaa täysin välttämättömän rajoissa.⁴⁶ Tämä tarkoittaa, että rajoittavalla toimenpiteellä puututaan perusoikeuksiin mahdollisimman vähän siten, ettei tavoitteen saavuttamiseksi ole valittavissa muuta vähemmän rajoittavaa keinoa.⁴⁷ Rajoituksella ei saada siten ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi.⁴⁸ Kun kyse on rajoitusten vaikutuksista useampaan perusoikeuteen tai perusoikeuksien keskinäisistä rajoittavista vaikutuksista, näitä oikeuksia tulee pyrkiä sovittamaan yhteen ja löytämään eri perusoikeuksien välinen asianmukainen tasapaino, jolla kyseisiä oikeuksia rajoitetaan vähiten.⁴⁹ Perustuslakivaliokunta on arvioinut välttämättömyysvaatimusta lähes yhtenevin ja yhdenmukaisten argumenttien kautta. Valiokunta on edellyttänyt esimerkiksi kotirauhan rajoitusten välttämättömyyttä

⁴² EU-tuomioistuin on hyväksynyt oikeuskäytännössään useita yleisen edun mukaisia tavoitteita. Esim. tuomio 15.2.2016, *J. N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 53 kohta (kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen suojaaminen); tuomio 17.10.2013, *Schwarz*, C-291/12, EU:C:2013:670, 36 kohta (passien väärentämisen ehkäiseminen ja niiden väärinkäytön estäminen).

⁴³ PeVL 37/2013 vp, PeVL 14/2013 vp, s. 4/I, PeVL 2/2013 vp, s. 3, PeVL 5/2009 vp, s. 3, PeVL 8/2006 vp.

⁴⁴ Mm. tuomio 9.11.2010, *Volker und Markus Schecke ja Eifert*, C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, 74 kohta; ja tuomio 8.4.2014, *Digital Rights Ireland ym.*, C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 46 kohta.

⁴⁵ Tuomio 5.7.2017, *Fries*, C-190/16, EU:C:2017:513, 48 kohta.

⁴⁶ Lausunto 1/15, *EU-Kanada-PNR-sopimus*, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 140 kohta; tuomio 16.12.2008, *Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia*, C-73/07, EU:C:2008:727, 56 kohta; tuomio 8.4.2014, *Digital Rights Ireland ym.*, C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 51 ja 52 kohta; tuomio 6.10.2015, *Schrems*, C-362/14, EU:C:2015:650, 92 kohta ja tuomio 21.12.2016, *Tele2 Sverige ja Watson ym.*, C-203/15 ja C-698/15, EU:C:2016:970, 96 ja 103 kohta.

⁴⁷ Tuomio 12.7.2001, *Jippes ym.*, C-189/01, EU:C:2001:420, 81 kohta.

⁴⁸ Tuomio 9.7.2015, *K ja A*, C-153/14, EU:C:2015:453, 56 kohta.

⁴⁹ Tuomio 29.1.2008, *Promusicae*, C-275/06, EU:C:2008:54, 64–66 ja 68 kohta.

punnitessaan toimien selvää ja riittävää yhteyttä (PeVL 31/1998 vp) sekä oikeasuhtaisuutta (PeVL 40/2002 vp).

Eksplisiittinen eroavaisuus liittyy perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa mainittuun *keskeisen sisällön kunnioittamisen* vaatimukseen, jota vastaavaa edellytystä ei ole nimenomaisesti mainittu perustuslain 10 §:n 3 momentissa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella kyse on edellytyksestä, jolla pyritään selvittämään, kuinka kokonaisvaltainen vaikutus jollakin toimella on tarkasteltavan olevaan perusoikeuteen. Kysymys on sen arvioimisesta, asetetaanko rajoituksella itse oikeus kyseenalaiseksi, toisin sanoen rajoitetaanko tiettyä oikeutta sellaisenaan ja kokonaan vai ainoastaan rajallisesti joltain tietyiltä osin, tietyillä tarkkarajaisilla aloilla tai tietyissä olosuhteissa.⁵⁰ Rajoituksessa tulisi aina kunnioittaa oikeuden pääsisältöä. Jonkin perusoikeuden keskeistä sisältöä kunnioittavan toimen ei siten pidä tehdä tyhjäksi kyseisen oikeuden toteutumista. Sallittuja ovat sen sijaan toimet, jotka rajoittavat jotakin perusoikeutta vain rajoitetuin osin, toisin sanoen tietyiltä osiltaan, tiettyjen näkökohtien osalta, tiettyjen kysymysten tai alojen suhteen tai tietyissä tarkasti määritellyissä olosuhteissa.⁵¹ Toisaalta kansallisten perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluva ydinalueen koskemattomuuden vaatimus ilmentää läheisesti perusoikeuskirjan sisältämää keskeisen sisällön kunnioittamista koskevaa edellytystä.⁵² Sen mukaan tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta, eikä perusoikeuteen voida puuttua niin laajasti, että se mitätöisi perusoikeuden ydinsisällön. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimusta koskevaa tulkintaa on käytetty myös arvioitaessa kotirauhan suoja koskevia rajoituksia (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 17/2018 vp, s. 5, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 21/2010 vp). Siten myös keskeisen sisällön kunnioittamisen vaatimus, joka sisältyy nimenomaisesti perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohtaan, on yhtenevä ja yhteensopiva kotirauhan suoja koskevien kansallisten rajoitusedellytysten kanssa.

⁵⁰ EU-tuomioistuin on soveltanut "keskeisen sisällön kunnioittamista" koskevaa edellytystä muun muassa seuraavissa tuomioissa, joista "keskeistä sisältöä" ei oltu loukattu tuomioissa 20.3.2018, *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, 43 kohta; 5.7.2017, *Fries*, C-190/16, EU:C:2017:513, 38 ja 75 kohta; 13.6.2017, *Florescu*, C-258/14, EU:C:2017:448, 55 kohta; 6.10.2015, *Delvigne*, C-650/13, EU:C:2015:648, 48 kohta; 8.4.2014, *Digital Rights Ireland*, C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 39 ja 40 kohta, ja "keskeistä sisältöä" oli sen sijaan loukattu tuomiossa 6.10.2015, *Schrems*, C-362/14, EU:C:2015:650, 94 ja 95 kohta.

⁵¹ Esim. lausunto 1/15, *EU-Kanada-PNR-sopimus*, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 150 kohta.

⁵² Vrt. mm. PeVL 23/1997 vp. Perusoikeuksien (tapauksissa yksityiselämän) ydinalueeseen on viitattu myös korkeimman oikeuden ratkaisuissa KKO 2009:3 ja KKO 2009:10. Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien rajoittaminen, teoksessa Perusoikeudet, Helsinki 1999, s. 157–186, s. 174.

6 Yhteenveto: EU-oikeudesta seuraavat reunaehdot kotirauhan perustuslainsuojan tulkinnalle

Perustuslakivaliokunta on viitannut siihen, että EU:n perusoikeuskirjassa turvattu kotirauhan suoja ei ole kaikilta osin yhteneväinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa, sillä se ei esimerkiksi sisällä Suomen perustuslain kaltaista kvalifioitua lakivarausta.⁵³ Tämän vuoksi perusoikeuskirjan kanssa yhdenmukaistakin EU-sääntelyä on valiokunnan mukaan toisinaan vaikea sovittaa ongelmitta yhteen Suomen valtiosäännön kanssa (ks. esim. PeVL 6/2019 vp, PeVL 39/2016 vp, s. 6).

Kotirauhan perustuslain suojaa ja toisaalta EU:n perusoikeuskirjaan sisältyvän vastaavan oikeuden rajoittamista koskevat edellytykset eroavat toisistaan erityisesti systematiikaltaan. Perustuslain 10 §:n 3 momentti sisältää kotirauhan suojaa koskevan nimenomaisen kvalifioitun lakivaruksen, kun taas perusoikeuskirjan sisältämää vastaavaa oikeutta voidaan rajoittaa perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti. Edellytyksiä vertailtaessa voidaan havaita, että edellytykset ovat pitkälti yhdenmukaiset, mutta suurin ero liittyy perustuslain 10 §:n 3 momentissa nimenomaisesti mainittuihin rajoitusperusteisiin ("perusoikeuksien turvaaminen" ja "rikosten selvittäminen"), kun perusoikeuskirjassa hyväksyt perusteet (tavoiteltavat päämäärät) on määritelty väljemmin.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan ja sitä koskevan Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitysten mukaan perusoikeuskirjan 7 artiklalla on sama merkitys ja kattavuus kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavalla 8 artiklalla. Perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaiseen oikeuteen voidaan siksi hyväksytysti tehdä ainoastaan ne rajoitukset, jotka on sallittu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kotirauhan suojaa koskevalla oikeuskäytännöllä on siksi tulkintavaikutusta vastaavan oikeuden arviointiin EU-oikeudessa ja perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaisesti se asettaa perusoikeuskirjan sisältämien oikeuksien

⁵³ Kvalifioitun lakivaruksen tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen (ks. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II). Kvalifioitulla lakivaruksella viitataan tässä yhteydessä kyseisen 10 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimin.

suojan minimitason. Koska unioni voi kuitenkin tarjota tätä laajempaaakin perusoikeuksien suojaa perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen perusteella, EU:n perusoikeuksien suojan lopullinen taso tulee johtaa EU-tuomioistuimen kyseistä oikeutta koskevasta viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä.

Käytännössä suurin osa EU:n perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvistä arvioinneista tiivistyy suhteellisuusperiaatteen ja erityisesti vielä sen mukaisen välttämättömyys-edellytyksen punnintaan. Tämä asetelma ja sitä heijastava argumentointi näyttäisi korostuvan myös kotirauhan suojan rajoittamista koskevassa kansallisessa perustuslakivaliokunnan käytännössä sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Kotirauhan suojan rajoittaminen näyttää siksi kiteytyvän pitkälti sen arviointiin ovatko sinänsä sallitut rajoittamisperusteet (valitut keinot tai toimenpiteet) oikeasuhtaisia niin, että ne eivät mene pidemmälle kuin on välttämätöntä tarvetta (PeVL 54/2014 vp, s. 3/I—II ja siinä viitattut lausunnot), niillä ei puututa mielivaltaisesti tai suhteettomasti yksityisen toiminnan piiriin (vrt. PeVL 5/2010 vp, s. 2–3), eikä niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaatteen lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja EU-tuomioistuin ovat korostaneet oikeuskäytännöissään riittävien menettelyllisten ja oikeusturvatakeiden merkitystä julkisen vallan yksityisiin kohdistuvia toimia vastaan.⁵⁴ Viranomaisten tarkastusvaltuuksien osalta tämä tarkoittaa sitä, että on erityisen tärkeää varmistua toimivaltuuksien oikeasuhtaisuudesta, toisin sanoen siitä, että suunnitellut valtuudet ovat välttämättömiä eivätkä mene pidemmälle kuin on tarpeen niillä tavoiteltuihin päämääriin nähden. Oikeasuhtaisuuden lisäksi tulee huolehtia valtuuksiin liittyvistä menettelyllisistä ja oikeusturvatakeista niin, että yksityisillä on aina mahdollisuus turvautua tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

Se, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan sisältämä hyväksyttäviä rajoittamisperusteita koskeva kriteeri ("unionin tunnustamat yleisen edun mukaiset tavoitteet" tai "tarve suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia") on muotoilultaan väljempi kuin kotirauhan suojan rajoittamista koskeva perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoituslauseke, saattaa osoittautua ongelmalliseksi käytännössä.⁵⁵ Perusoikeuskirjan sisältämä väljempi muotoilu näyttäisi siten kattavan perustuslain 10 §:n 3 momentissa mainitut nimenomaiset "perusoikeuksien turvaamista" ja "rikosten selvittämistä" koskevat sallitut rajoittamisperusteet. Tilanne voi kuitenkin olla ongelmallinen silloin, kun EU:n

⁵⁴ Mm. EIT: *Société Colas Est ja muut v. Ranska*, nro. 37971/97, 48 ja 49 kohta, 16.4.2002. EU-tuomioistuin: tuomio 19.3.2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, C-564/18, EU:C:2020:218, 60 ja 63 kohta.

⁵⁵ Perustusvaliokunta on vastaavasti katsonut, ettei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä näyttäisi seuraavan vaatimusta laajentaa perustuslain 10 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyä kotirauhan suojaa kattamaan liikehuoneistot tai muut vastaavat yritysten tilat, koska perustuslain 10 §:n 3 momentin kotirauhan piiriin ulottuvia toimenpiteitä koskeva rajoituslauseke on ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa merkittävästi tiukempi (PeVL 5/2010 vp, s. 2–3).

säädännössä hyväksyt toimet, jotka voivat kyllä olla perusoikeuskirjan kanssa yhteensopivia, eivät välttämättä kvalifioituisi ”perusoikeuksien turvaamiseksi” tai ”rikosten selvittämiseksi” perustuslain 10 §:n 3 momentin edellyttämien hyväksyttävien rajoitusperusteiden mukaisesti. Kansallisen lainsäädäntötyön haasteellisuutta lisää käytännössä myös se, että EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2).⁵⁶ Tästä syystä jo hyväksytystä unionin lainsäädännöstä, joka ei jätä kansallista liikkumatilaa, ei voida myöskään enää poiketa edes kansallisen perustuslain tai perusoikeuksien nojalla, vaan EU:n säädäntöä joudutaan soveltamaan tällöin suoraan EU-oikeuden etusijaperiaatteen perusteella. EU-oikeuden etusija tarkoittaa sitä, että jo hyväksyttyä unionin lainsäädäntöä, kuten direktiivit ja asetukset, ei voida enää rajoittaa kansallisen perustuslain tai perusoikeuksien nojalla, ellei unionin oikeus nimenomaisesti salli sitä. Perustuslakivaliokunta onkin siksi todennut, että suomalaisessa lainsäädännössä tulisi pyrkiä EU-oikeuden kanssa yhteensopiviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42).

EU:n lainsäädännössä omaksuttuihin ratkaisuihin ja niiden yhteensopivuuteen kansallisen perustuslain ja perusoikeuksien kanssa voidaan vaikuttaa unionin lainsäädäntötyön aikana ja erityisesti silloin, kun komission antamaa lainsäädäntöehdotusta käsitellään Euroopan unionin neuvostossa, jossa jokaista jäsenvaltiota edustaa säädösehdotuksen valmistelusta vastaava virkamies tai virkamiehet. EU:n lainsäätäjinä toimivat Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto päättävät komission antaman lainsäädäntöehdotuksen hyväksymisestä. Hyväksymisen jälkeen komissio ja EU-maat panevat säädökset täytäntöön ja komissio valvoo niiden täytäntöönpanoa. Lainsäädäntöehdotuksen hyväksymisen jälkeen EU:n jäsenvaltioilla ei ole käytännössä juurikaan mahdollisuuksia vaikuttaa hyväksytyn säädännön sisältöön muuta kuin saattamalla asia EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi.⁵⁷ Tämän jälkeen mahdolliset

⁵⁶ Ks. myös Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetty Julistus N:o 17 Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta.

⁵⁷ EU-tuomioistuin voi kumota jonkin säädöksen tai sen osia EU-oikeuden vastaisena. Säädös voi päätyä EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi joko SEUT 267 artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyynnön perusteella tai käytännössä harvinaisemmin SEUT 263 artiklan mukaisella suoralla kanteella (”kumoamiskanne”). Kumoamiskanteella kantaja vaatii, että Euroopan unionin toimielinten, elinten tai laitosten antama säädös kumotaan. Kumoamiskanne koostuu unionin säädösten laillisuuden tutkimisesta, mikä voi johtaa tutkittavan säädöksen kumoamiseen. Mikäli kanne on aiheellinen, EU-tuomioistuin voi kumota säädöksen kokonaan tai vain sen tiettyjen säännösten osalta. Kumotulla säädöksellä tai säännöksellä ei ole enää oikeusvaikutusta.

ristiriidat kansallisen perustuslain ja perusoikeuksien kanssa täytyy ratkaista vilpittömän yhteistyön periaatteen⁵⁸ mukaisesti joko EU-oikeuden etusijaperiaatteen⁵⁹ ja mahdollisesti tulkintavaikutusta koskevan periaatteen⁶⁰ perusteella.

EU:n lainsäädännön yhteensopivuudesta kansallisen perustuslain ja perusoikeuksien kanssa tulee siksi pyrkiä varmistumaan jo unionin lainsäädäntötyön aikana. Tämä korostaa virkamiesten ja ministeriöiden vastuuta ja velvollisuutta kiinnittää erityistä huomioita kansallisen perustuslain ja perusoikeuksien vaatimuksiin ja niitä koskevaan perustuslakivaliokunnan käytäntöön EU:n lainsäädäntötyön aikana ja erityisesti, kun lainsäädäntöehdotusta käsitellään neuvostossa.

Kansallisesti perustuslainmukaisuutta ja siten myös perusoikeuksien mukaisuutta on mahdollista arvioida ja rajoittaa vain asioissa, joissa unionin lainsäätäjällä on jättänyt kansallista liikkumavaraa tai jotka jäävät EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta on siksi painottanut, että hallituksen esityksissä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4), ja kansallisen liikkumavaran laajuutta olisi selostettava kaikilta osin riittävän seikkaperäisesti. Perustuslakivaliokunta on vielä korostanut liikkumavarasta selon tekemisen vaatimusta erityisesti perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa (ks. erit. PeVL 48/2018 vp, PeVL 26/2018 vp ja PeVL 2/2017 vp).

⁵⁸ Vilpittömän yhteistyön periaate perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 3 kohtaan (ent. "lojaliteettiperiaate"). Sen mukaan jäsenvaltiot toteuttavat kaikki toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista ja EU:n säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttyminen, ja pidäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa EU:n tavoitteiden toteutumisen.

⁵⁹ Etusijaperiaate perustuu EU-tuomioistuimen 15.7.1964 antamaan tuomioon *Costa v. ENEL*, 6/64, EU:C:1964:66.

⁶⁰ Tulkintavaikutuksen periaate perustuu EU-tuomioistuimen 10.4.1984 antamaan tuomioon, *von Colson*, 14/83, EU:C:1984:153. Sen mukaan kansallisen viranomaisen tulee tulkita ja soveltaa kansallista lainsäädäntöä sopusoinnussa EU-oikeuden kanssa.

7 Johtopäätökset

Tässä esiselvityksessä on tarkasteltu erityisesti Euroopan unionin oikeudesta johtuvia reunaehtoja kotirauhan perustuslainsuojan rajoittamiselle. Esiselvityksen perusteella voidaan johtopäätöksenä todeta seuraavaa:

- I. perustuslain 10 §:n 3 momentin kvalifioitu lakivaraus ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan yleiset perusoikeuksien rajoittamisedellytykset ovat pitkälti yhteensovitettavissa,
- II. perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan sisältämä hyväksyttäviä rajoittamisperusteita koskeva edellytys on muotoilultaan väljempi kuin kotirauhan suojan rajoittamista koskevat perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoituslausekkeen mukaiset nimenomaiset rajoitusperusteet ("perusoikeuksien turvaaminen" ja "rikosten selvittäminen"), mikä saattaa johtaa tilanteeseen, jossa EU-säädännöstä johtuvat velvoitteet voivat olla yhteensopivia perusoikeuskirjan kanssa, mutta eivät perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa, jolloin EU-säädännöstä johtuvaa veloitetta sovelletaan suoraan EU-oikeuden etusijaperiaatteen nojalla,
- III. EU-säädännön yhteensopivuudesta kansallisen perustuslain ja perusoikeuksien kanssa tulee varmistua jo unionin lainsäädäntötyön aikana, mikä korostaa virkamiesten ja ministeriöiden vastuuta ja velvollisuutta kiinnittää erityistä huomioita kansallisen perustuslain ja perusoikeuksien vaatimuksiin ja niitä koskevaan perustuslakivaliokunnan käytäntöön EU:n lainsäädäntötyön aikana ja erityisesti, kun lainsäädäntöehdotusta käsitellään Euroopan unionin neuvostossa,
- IV. kansallisen liikkumavaran selvittäminen sääntelyä valmisteltaessa on ensiarvoisen tärkeää ja hallituksen esityksissä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta tärkeää tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta, ja kansallisen liikkumavaran laajuutta olisi selostettava kaikilta osin riittävän seikkaperäisesti,
- V. erikseen on vielä tarpeen tarkemmin selvittää ja arvioida sitä, missä määrin tähänastisessa EU:n sekundaarilainsäädännössä ja sitä koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on hyväksytty sellaisia viranomaisten tarkastustoimivaltuuksia tai muita kotirauhan suojan rajoittamista merkitseviä toimenpiteitä, jotka eivät ole sopusoinnussa perustuslain 10 §:n 3 momentin sisältämän kvalifioidun lakivarausten kanssa.

Liite 1: Kotirauhan suoja perustuslakivaliokunnan käytännössä

Perustuslakivaliokunta on määrittänyt kotirauhan suojan piiriä ja sen rajoittamista käytännössään muun muassa seuraavasti:

Kotirauhan suojan (PL 10 §) alue	Perustuslakivaliokunnan lausunto
Kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden sallittavuuden välttämättömyys.	PeVL 40/2006, 39/2005, 69/2002
Välttämättömyysarviointiin liittyy se, että kotirauhaan puuttumisen esimerkiksi kotietsinnöin tulee olla painavin yhteiskunnallisin seikoin perusteltavissa ("merkittävä yhteiskunnallinen intressi").	PeVL 15/1994
Kotirauhaan puuttumisen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on olennaista, tietääkö tutkinnan kohde tällaisesta toiminnasta (teknisestä tarkkailusta) ja voiko hän olla itse saapuvilla toimituksessa, joka merkitsee kotirauhaan puuttumista. Valvonnan kohteen tietämättömyys valvonnasta korostaa perusoikeusrajoituksen jyrkyyttä.	PeVL 14/1994 ja 2/1996
Mikäli puuttumisessa on käytettävä voimakeinoja, niitä voivat käyttää vain virkavastuulliset ja asianmukaisesti koulutetut henkilöt.	PeVL 15/1994, 15a/1994 ja 18/1995
Vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön virkamiehille annettavat kotietsintävaltuudet saattavat olla valtion täysivaltaisuussäännön vastaisia. Tulkintaa lievennettiin vuoden 2000 perustuslain 1 §:n säännöksellä.	PeVL 3/1996 ja 26/1996
Valtiosääntöoikeudellinen kotirauhan suoja ulottuu varsinaista asuntoa laajemmalle, mm. pitempiaikaiseen hotelliasumiseen	PeVL 8/1994, PeVL 2/1996 ja 3/1996
Kotirauhaan puuttumista tarkoittavaa lainsäädäntövaltaa esimerkiksi etsinnän kohteeksi joutuvien tilojen osalta ei voida delegoida mutta tätä toimivaltuutta käytettäessä virkavastuinen henkilö voi vastuullaan ja ohjauksessaan käyttää apuna yksityishenkilöä.	PeVL 18/1996

Kotirauhan suojan (PL 10 §) alue	Perustuslakivaliokunnan lausunto
Aivan vähäpätöisten rikosten selvittämiseksi kotietsintävaltuuksia ei voida perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimuksen vuoksi antaa. Tarkoitettuja tekoja saattavat olla vain sakkorangaistuksin sanktioidut teot. Näissäkin tapauksissa valtuudet voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyksessä erityisistä syistä, kuten epäiltäessä julkisten varojen väärinkäyttöä.	PeVL 7/2004 ja siinä viitatus PeVL 40/2002 ja 69/2002
Eräissä telekuuntelua ja -katselua koskeneissa lausunnoissaan perustuslakivaliokunta oli edellyttänyt, että eduskunnan oikeusasiamies, jonka tehtäviin perusoikeusuudistuksen yhteydessä lisättiin perus- ja ihmisoikeusasioiden seuranta, saa tietoja sisäasiainministeriöltä televalvonnan ja telekuuntelun käytöstä sekä raportoi niistä vuotuisessa kertomuksessaan perustuslakivaliokunnalle.	PeVL 8/1994
<p>”Rikosten tutkinnalla” PL 10.3 §:ssä on laajahko merkitys. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että rikosten tutkintana voidaan pitää muun muassa sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä ole ehtinyt toteutuneen teon asteelle; kun on ”olemassa syy epäillä lakia rikotun”.</p> <p>Tutkinnaksi katsotaan myös rikollisen teon selvittäminen esitutkintaa laaja-alaisemmin kokonaiskuvan saamiseksi ja rangaistavan teon syiden selvittämiseksi.</p>	<p>PeVL 6/2010, 8/2006 ja 75/1999</p> <p>PeVL 19/2008</p>
Kotirauhan haltijan suostumusedellytys ei suoranaisesti oikeuta säätämään kotietsintävaltuudesta lakia alemmalla säädöstasolla tai välillisesti.	PeVL 40/2006, 37/2005, 42/2005 ja erityisesti 30/2010
Kotirauhaan puuttuminen tarkastuksin voidaan toteuttaa vain aidossa perusoikeussuojaustarkoituksessa, ei esimerkiksi eläinten hyvinvoinnin vaarantamisen estämiseksi.	PeVL 34/2009
Euroopan ihmisoikeussopimuksen kotirauhansuojaa koskevan säännöksen yleisluonteisemmasta sääntelytavasta seuraa, ettei kotirauhansuojaa ole tarpeen ulottaa kattamaan liikehuoneistoja.	PeVL 5/2010 vp, s. 2–3
Kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat eli siten myös esimerkiksi sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan.	PeVL 43/2010 vp, PeVL 40/2010 vp, s. 4/I ja s. 2/I, PeVL 49/2005 vp, s. 3/II, myös PeVL 12/2019 vp, s. 5–6

Kotirauhan suojan (PL 10 §) alue	Perustuslakivaliokunnan lausunto
Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset.	PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 51/2014 vp, PeVL 25/2005 vp
Perustuslain 10 §:n 3 momentin kaltaisesta rajoituslausekkeesta säädettyäessä perusoikeusuudistuksen yhteydessä ei ole voitu ennakoida kaikkia, esimerkiksi tekniikan kehityksestä aiheutuvia, myöhempiä sääntelytarpeita.	PeVM 4/2018 vp, s. 5—6
Kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset eivät välttämättä vaaranna kotirauhan suojan varsinaista ydintä silloin, kun tarkastukset kohdistuvat tiloihin, joissa harjoitetaan elinkeino- tai ammattitoimintaa	PeVL 17/2018 vp, s. 5, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 21/2010 vp
Perustuslakivaliokunnalla on ollut käsittelyssä esityksiä, joissa EU-lainsäädännöstä johtuva toimivaltasääntely ei ole mahdollistanut tarkastustoimivaltuuden rajoittamista perustuslain 10 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla, ja sääntelyä on jouduttu arvioimaan EU:n sekundaarilainsäädännön etusijaperiaatteen kautta. EU:n perusoikeuskirjassa turvattu kotirauhan suoja ei ole kaikilta osin yhteneväinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa. Se ei esimerkiksi sisällä Suomen perustuslain kaltaista kvalifioitua lakivarausta.	PeVL 9/2019 vp, s. 4, PeVL 36/2017, PeVL 39/2016 vp, s. 6, PeVL 51/2014 PeVL 12/2019 vp, s. 5
Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti. Suomalaisessa lainsäädännössä ei tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin	PeVL 12/2019 vp, s. 4, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 20/2017 vp, s. 6 PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-259-906-3 (PDF)